

Samverkan i styrningen

Mats Ekholm

Den utveckling som skolsystemet befann sig i accelererade raskt i början på 1990-talet. Ett schematiskt och förenklat sätt att förstå hur styrningen av utbildningsväsendet kunde se ut i olika länder presenterades av Seashore-Louis och van den Velzen¹, som inom OECD-samarbetet följt förändringsarbete i ett antal I-länder. De försökte förstå dynamiken mellan mål och medel för att åstadkomma förbättringar i olika skolsystem och i vilken grad som centrum respektive periferi i respektive skolsystem hade makt och myndighet att formulera mål respektive ansvara för genomförande. Deras tankar kan enkelt sammanfattas i en fyrfältstabel:

Förbättringsåtgärderna	Målen för förbättringen	
	föreskrivs på systemnivå	stimuleras av centrala instanser
är enhetligt föreskrivna	Implementeringsmodellen	Den gradvisa utvecklingens strategi
tillåts vara olika	Målbaserad ansvarighetsstyrning	Professionell förtroendebaserad strategi

Genom den politik som fördes under 1970 och 1980-talen flyttade sig Sverige från att i huvudsak ha satsat på den modell där centrum (utbildningsdepartementet, ibland SÖ) föreskrev både mål och medel för förbättringarna, till att arbeta med en styrning där de lokala aktörerna - kommunerna och skolorna - fick allt större förtroende och spelrum. Den förändrade ansvarsfördelningen ledde till färre behov av detaljerade föreskrifter och när till sist staten släppte taget om den detaljerade kontrollen av finansieringen av skolväsendet i början av 1990-talet försvann också behovet av att ha ett större statligt verk. SÖ lades ned och Skolverket kom till med tre huvuduppgifter. Kontroll skulle ske av lagtroheten bland de lokala aktörerna, utvärdering skulle ske på systemnivå och utvecklingen av skolverksamheten skulle stimuleras.

Under slutet av seklet lyckades Skolverket att utvärdera skolsystemet, såväl genom återkommande nationella undersökningar och genom att stickprovsvis göra jämförelser med andra länder via deltagande i olika internationella undersökningar. Kontrollen av den legala efterlevnaden växte successivt fram i avstämning med de nya förhållanden som fanns vad det gällde makten över skolverksamheten. Stimulansen att utveckla skolverksamheten åstadkoms genom att kursplaner omformades, betygskriterier skapades, nationella prov presenterades i samstämmighet med dessa kriterier och medel för forskning och utvecklingsverksamhet delades ut.

Skolverket lyckades inta den nya roll som det hade tilldelats genom beslutsfattandet under nittioalets första år. Man skaffade sig insyn i kommunernas och skolornas verksamhet och påpekade brister, men respekterade att ansvaret för att förbättra fanns på lokal nivå. Genom de

¹ Seashore-Louis, K. och van Velzen, W. (1986) *Policies for school improvement: a comparative analysis of four policy issues*. Paper presented at the meeting of the International School Improvement Project, OECD in Toronto, Oct 19-25, 1986.

nationella utvärderingarna formulerades kritik, såväl av systemkonstruktioner som av olika gruppers förmåga att leva upp till de nationella ambitionerna. Ansvar för att rätta till brister fanns hos de krafter som ansvarade för genomförande.

Trots att denna strategi att utmejsla ett nytt förhållningssätt för hur en central statlig myndighet skulle agera i en decentraliserat system var framgångsrik, levde starka förväntningar kvar på verket att det skulle fortsätta vara som SÖ varit längre tillbaka i historien. Skolledare fortsatte att vända sig till verket för att få besked, många gånger om sådana ställningstaganden som de själva skulle göra enligt de nya spelreglerna. Framförallt massmedierna fortsatte att betrakta Skolverket som den slutliga ägaren av skolorna i landet som i olika lägen måste kunna svara för allt som hände överallt i utbildningsväsendet. Från mediernas håll gällde också ofta frågan om vilken patntlösning som Skolverket ville föreskriva för skolorna så att de missförhållanden som mediet i fråga grävt fram skulle kunna rättas till samtidigt och på alla skolor med en gång.

1999 fick Skolverket kritik av Riksdagens revisorer för sitt sätt att sköta sitt uppdrag. Revisorerna var nöjda med verkets sätt att klara av utvärdering och andra kontrollinsatser, men inte med uppgiften att åstadkomma förbättringar av skolorna i landet. Revisorerna konstaterade

”att Skolverkets främjandeuppgift är problematisk. Uppgiften är mångtydig och bidrar till att splittra verkets insatser. Verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor blir också oklar. Regeringen bör därför klargöra Skolverkets roll och uppgift i arbetet med att främja skolutveckling. Begreppet att främja skolutveckling är alltför diffust och mångtydigt för att fungera som en klar uppdragsbeskrivning i en myndighetsinstruktion. Begreppet bör därför ersättas. Uppgifter som regeringen vill att Skolverket utför på nationell nivå bör preciseras. På lokal nivå, i verkets kontakter med skolhuvudmän och skolor, bör verkets centrala uppgift vara att tydligt hävda nationella krav på utbildningen. Verket bör däremot inte ha något ansvar för lokalt utvecklingsarbete på de enskilda skolorna. Detta är rektors uppgift enligt skollagen.”²

I det skede som revisorskritiken fördes fram bytte Skolverket chef. Jag fick förtroendet att efterträda Ulf P. Lundgren. Chefsbytet innebar bland annat att det slags kritik som Riksdagens revisorer fört fram internt blev hanterbart. Som ny chef kunde jag agera förhållandevis fritt i förhållande till tidigare lösningar. Skolverket tog åt sig av kritiken, tänkte efter vad man visste om hur skolor kan förbättras och satsade på att bygga upp ett nytt förhållande mellan statsverket, huvudmännen och skolorna. En betoning av skolorna som ansvariga gjordes i sådana sammanhang där fakta redovisades. Det blev viktigt att kunna redovisa statistik på skolnivå, att redovisa utvärderingsdata på skolnivå och att återföra information som samlats in till deltagande kommuner och skolor, så att dessa skulle kunna använda uppgifterna i sitt förbättringsarbete. Genom att betona skolor som begrepp i olika sammanhang stimulerades diskussionerna om hur väl dessa lokala organisationer, som hela skolsystemet är baserat på, klarar av sin uppgift och sköter sitt ansvar.

Ett betydelsefullt vägval gjordes under 2000 genom att Skolverket bestämde sig för att gå vidare i arbetet med att fylla förhållandet mellan den statliga nivån och de lokala nivåerna med en ny substans. Vi bestämde oss för att staten inte behövde inta en avvaktande, väntande hållning, även om man inte hade ansvar för att genomföra verksamhet och särskilt inte

² Riksdagens revisorer. *Skolverket och skolans utveckling*. Rapport 1998/99:3, Riksdagens revisorer, Stockholm

förbättringsverksamhet. För att klara av sin uppgift att främja skolutveckling tog Skolverket fasta på *skol*utveckling, det vill säga att insatser skulle göras för att förbättringar skulle ske på skolnivån. Huvudsatsningen gjordes så att skolverkets medarbetare sökte upp kommuner för att inleda en utvecklingsdialog om hur skolorna i kommunen kunde förbättras.

Utgångspunkten för dialogerna var kommunernas och skolornas kvalitetsredovisningar, i vilka man gjorde konstateranden om var styrkan och svagheter fanns i kommunens skolor. I slutet av 1990-talet åstadkom nästan hälften av kommunerna inte någon kvalitetsredovisning, även om förordningen om att så skulle ske gällde från 1997. Denna motsträvighet att bedöma den egna verksamhetens effektivitet och redovisa denna i en text fanns främst att söka i två förhållanden. Dels hade en tradition utvecklats från införandet av 1980 års läroplan för grundskolan där årliga utvärderingar krävts, men där staten sällan kontrollerade om så skedde. Dels fick inte respektive kommun någon reaktion på sin kvalitetsredovisning från statens sida. Den enda reaktion som kommunerna märkt av var att statsverket redovisade hur många kommuner som lämnat ifrån sig en kvalitetsredovisning och om denna följde de meddelade direktiven. En omfattande samrådsverksamhet genomfördes under de sista nittiotalsåren och under de första åren på det nya seklet mellan Skolverket och de kommunverksamma för att kvalitetsredovisningarna skulle bli genomförda.

I det interna arbetet på Skolverket sattes en särskild aktionsledning upp, där planeringen av utvecklingsdialogerna mellan staten och kommunerna klarades ut. Verket valde att satsa på att från början sprida sina insatser mellan kommuner som hade påtagliga brister och kommuner där det var betydligt svårare att få syn på brister, för att breda erfarenheter skulle kunna vinnas. Underlaget för dialogerna söktes inte bara i de egendeklarerade kvaliteterna utan också i den befintliga informationsmängd som existerade om respektive kommun. Kontroller som skett av lagefterlevnad, påkallade tillsyner, data från punktvisa utvärderingar, nationella provmätningar och centrala kvalitetsredovisningar utgör exempel. Personalen inom Skolverket tränade på kommande dialoger med kommunala företrädare under utbildningsdagar. Lag komponerades där verkspersonal från de elva regionala kontoren samverkade med personal från huvudkontoret i Stockholm vid genomförandet av samtalen i kommunerna. Resandeströmmen för Skolverkarna vändes så att dominansen av resor till Stockholm byttes mot resor från Stockholm.

Under 2001 och 2002 mötte företrädare för Skolverket företrädare för 116 kommuner i utvecklingsdialoger. Dessa visade sig innebära utdragna samtal. De försiggick inte vid ett koncentrerat tillfälle, utan innebar serier av samtal. En del löpte under ett halvår, ett år. Andra sträcktes ut under ett andra år. Utvecklingsdialogerna har inneburit att staten, kommunerna och skolorna kunnat gå vidare i att utveckla ansvarsförhållandena mellan de olika aktörer som har ansvar för skolorna runtom i landet. Som framgår av olika utvärderingar av dessa dialoger, så ser kommuner och skolor mycket positivt på att möta statliga representanter vilka bryr sig om den konkreta verksamheten och som aktivt deltar som en part i att lösa sådana problem som kan uppstå när man försöker få till stånd bra skolor.³ Genom utvecklingsdialogerna har också andra delar av staten än verksnivån kunnat dras med i förbättringsarbete. Framförallt är det högskolorna som knutits ihop med skolorna och kommunerna. Att åstadkomma sådana förändringar på skolor som på sikt verkligen innebär att deras resultat blir bättre tar längre tid än ett eller ett par år.

³ Danmarks Evalueringsinstitut. (2002) *Udviklingsdialoger – om læring i praksis*. Vester Kopi. København.
 Danmarks Evalueringsinstitut. (2003) *Udviklingsdialoger. Strategi, forløb og effektvurdering*. Vester Kopi. København.

Redan efter de första åren tycks dock det förändrade förhållandet mellan statens representanter och kommunerna och skolorna ha gett rejäla avtryck. De danska utvärderare som hjälpt till att ge omvärldens syn på förbättringar som uppkommer i samband med utvecklingsdialogerna visar att så är fallet liksom myndigheternas interna granskning av insatserna.⁴

Utvecklingsdialogerna mellan de statliga och de kommunala aktörerna byggde på tre grundläggande och vägledande framgångsdimensioner. De skulle vara ett stöd i arbetet att sätta övergripande mål och resultat i fokus. Deras framgång föreligger då de resulterat i effekter för de lärande. Framgången för denna samverkan mellan statliga och kommunala aktörer märks också när skolors kärnverksamhet förändras så att nationella och mer lokala mål internaliseras och omformas till konkret verksamhet av de verksamma. Sådana förbättringar förutsätter att delaktighet och inflytande präglar utvecklingsarbetet. Forskning har med stor samstämmighet visat att förbättringsarbete kräver lång tid för att beröra skolans alla medarbetare och för att det nya ska ha möjlighet att få fäste. Väl fungerande utvecklingsdialoger stödjer och skapar förutsättningar för långsiktiga arbetsprocesser. I sin interna granskning av de dokument som beskriver utvecklingsdialogernas verksamhet konstaterar de interna granskarna att man är på god väg att uppfylla dessa krav på verksamheten, vilket kommer att leda till fortsatta förbättringar.

Det vägval som Skolverket gjorde 2000 att satsa på en tydligare samverkan i styrningen av förbättringsarbetet i landets skolor har lett till förändrade förhållningssätt hos de inblandade parterna. Det arbetssätt som vuxit fram i samband med den breda användningen av utvecklingsdialogen lever vidare i de satsningar som Myndigheten för skolutveckling gör mot de skolmiljöer som har flerkulturell sammansättning. De lever också vidare i delar av förhållningssätten som präglar Skolverkets utbildningsinspektörer. Det steg i utvecklingen av förhållandet mellan skolorna, kommunerna och statens representanter som utvecklingsdialogerna inneburit har dock tvingats till en tempohejdning genom de politiska manövrar som den tidigare utbildningsministern ägnat sig åt. Genom att bejaka många av oppositionens synpunkter på skolväsendet och genom att skilja på statens krav och stödfunktioner, vilken åstadkoms genom att inrätta ett nytt kontrollerande Skolverk och en Myndighet för skolutveckling, vanns en kortsiktig tystnad inom utbildningspolitiken. Samtidigt åstadkoms en utbildningspolitiskt lugn valrörelse 2002. Möjligheterna att vidareutveckla statens förhållande till skolor och kommuner tvingades dock att stanna upp, särskilt i samband med att utvecklingsanslagen hastigt och kraftigt beskars 2003.

Den samverkande styrning som fordras för att det decentraliserade svenska skolsystemet ska kunna klara av sina uppgifter fordrar dock att nya steg tas där erfarenheterna från utvecklingsdialogerna arbetas in i nya förutsättningar. Historien väntar här på nya utbildningspolitiska initiativ och konsekventa satsningar där utvecklingsprogram baserade på verklighetsiakttagelser i kombination med politisk vilja får ersätta taktiska undanmanövrar.

⁴ Sandström, B., Arvidson, C. och Landahl, J. (2003) *Engagemang i slott och koja. Om effekter i utvecklingsdialogerna*. Myndigheten för skolutveckling. Stockholm.